

Van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid zonder reizigersparticipatie?

MER en MOBER bieden nochtans mogelijkheden voor participatie

LUC DESMEDT (REIZIGERSBOND), JOHAN DE MOL (UNIVERSITEIT GENT, REIZIGERSBOND), MARC BROECKAERT (REIZIGERSBOND), ETIENNE VAN DAELE (REIZIGERSBOND)

In 2019 werden de driehonderd Vlaamse gemeenten toegewezen aan één van de vijftien vervoerregio's. Binnen deze vervoerregio's moeten de lokale besturen mee de mobiliteitsuitdagingen aanpakken en tegen 2024-2025 moeten ze een regionaal mobiliteitsplan voor de lange termijn opstellen. Dit regionaal mobiliteitsplan omvat alle vervoermodi, inclusief het openbaar vervoer op lange termijn. Om de burgers goed te informeren over de plannen en de wijzigingen in het OV-aanbod en hen ten volle te laten participeren pleit de Reizigersbond ervoor om het opstellen van een mobiliteitseffectenrapport (MOBER) of een milieueffectrapport (MER) als verplichting op te nemen in de procedure.

In mobiliteitskringen, bij verenigingen voor openbaar vervoer (OV) en mobiliteitsexperten is de discussie over de vervoerregio's en daarmee samenhangend het vervangen van de basismobiliteit door de basisbereikbaarheid, een belangrijk thema. In Verkeersspecialist nr. 272¹ duiden we met de Reizigersbond aan dat het vervangen van de basismobiliteit door de basisbereikbaarheid een enorm effect heeft op de nabijheid van haltes. Talrijke haltes zullen worden opgeheven, waardoor de wandelafstand voor de reiziger in vele gevallen fors zal toenemen.

De basisbereikbaarheid in het buitenstedelijk gebied toepassen heeft nog meer effect op de bereikbaarheid van het OV dan in het stedelijk gebied. Ontsluitende buslijnen en zogenaamde 'omwegen' op bestaande busroutes zullen worden geschrapt uit het kernnet. Het aanvullend net of het vervoer op maat zou dit moeten opvangen.

Voor het ontbreken van informatie voor de modale reiziger is een pijnpunt. Anno 2021 zou de bevolking ruim vooraf geïnformeerd moeten worden en zou de burger daarop moeten kunnen reageren. Het opstellen van een mobiliteitseffectenrapport (MOBER) of een milieueffectrapport (MER) voor deze OV-plannen zou daarom een normale procedure moeten worden.

Het is immers niet voldoende dat uitsluitend de schepencolleges bij de opmaak ervan betrokken worden. Zowel de kennis van als de interesse voor het openbaar vervoer is bij een groot aantal gemeentebesturen erg beperkt. De 'gewone' gemeenteraadsleden zelf nemen enkel *a posteriori* kennis van het OV-plan en van het advies van het schepencollege.

Voor de regionale mobiliteitsplannen (lange termijn) stelt de Vlaamse regering de mogelijkheid – niet de verplichting – van een MER in het vooruitzicht. Een MER kan een beter inzicht in deze plannen geven en biedt de mogelijkheid dat de burger/reiziger hierop kan reageren.

We lichten hieronder het besluit van de Vlaamse regering toe dat een MER voor de regionale mobiliteitsplannen mogelijk maakt. Voor de OV-plannen voor de korte termijn, die de vervoerregioraden in 2020 definitief hebben vastgesteld, is dit niet voorzien noch gebeurd. Het lijkt ons wenselijk dat voor deze OV-plannen minstens een echt MOBER wordt opgemaakt. We lichten ook toe hoe de modale reiziger kan bijdragen tot het verbeteren van het OV-plan.

INFORMATIE NIET RAADPLEEGBAAR OF MOEILIJK TOEGANKELIJK

Als modale burger is het erg moeilijk om informatie te bekomen over de regionale mobiliteitsplannen of over delen ervan, in casu het openbaarvervoerplan voor de korte termijn. Deze OV-plannen, met startdatum januari 2022, lopen vooruit op het regionale mobiliteitsplan en worden opgemaakt aan de hand van een ontwerp van adviesbureaus. De originele studie, die opgesteld werd door het Nederlandse adviesbureau Goudappel Coffeng, werd aangepast en is niet ter inzage. De OV-plannen concretiseren de overgang van het bestaande aanbodsgerichte Lijnnetwerk naar een vraaggestuurd en gelaagd OV-systeem met combimobiliteit. Deze overgang omvat ook bijkomende overstappen naar andere modi. Het ontwerpen gebeurt onder meer op basis van 'mobiliteitsmagneten'. Daarom is het van belang te weten hoe de originele studie dit invulde.

Een ander belangrijk element is dat de infomomenten voor de diverse belanghebbenden afzonderlijk worden gehouden. Volgens onze analyse wordt de vrijgegeven info zeer beperkt ingevuld. Informatie over de werking van en de vooruitgang in de (bestuurlijke en ambtelijke) vervoerregioraad was zeer moeilijk te verkrijgen, in het bijzonder voordat de OV-plannen op korte termijn eind 2020 definitief waren vastgesteld. In een eerder

¹ L. Desmedt, J. De Mol, M. Broeckart, E. Van Daele, D. Claes, "Wandelafstand naar halte bepaalt tram- en busgebruik: nabijheid belangrijker dan commerciële snelheid", in Verkeersspecialist nr. 272, december 2020, p. 4-9.



Beeld: CROW – Pettinga 1985

Op veel aanvullende streeklijnen beperken de OV-plannen de bestaande uurdienst vanaf 2022 tot spitsuurdiensten. Op de foto: lijn 46 in Sint-Lievens-Houtem.

stadium kon – in het raam van openbaarheid van bestuur – deze informatie via de verslagen wel gedeeltelijk ontvangen worden. Als mobiliteitsorganisatie heeft de Reizigersbond deze bestuursdocumenten reeds in de regelluwe proefperiode bij enkele vervoerregio's opgevraagd. Zo kregen wij een beter zicht op de plannen en voorstellen. Op basis daarvan waren we in staat om een aantal gemeentebesturen alternatieve voorstellen te laten formuleren. Immers, indien bepaalde lijnen, (deel)routes, haltes, enz. uit het geplande kernlijnnet worden geschrapt, betekent dit dat – indien men dezelfde OV-kwaliteit wenst te waarborgen – deze wijziging door het aanvullende busnet of door andere modi moet worden opgevangen. In een aantal gevallen – zie bijv. de actie in Gent (zie de kadertekst op de volgende pagina) – mondde het niet informeren van de betrokkenen uit in protestacties én in opbouwende (en aanvaarde) voorstellen van de modale OV-gebruiker.

In de aanloop naar de besluitvormingsfase binnen de vervoerregioraden werd slechts schaarse informatie bekend gemaakt. Daardoor was het erg moeilijk voor de OV-gebruiker maar ook voor mobiliteitsorganisaties en gemeenteraadsleden² om daar tijdig en op relevante wijze op te reageren.

Het is om die reden dat de Reizigersbond ook pleitte om de regionale mobiliteitsplannen, met inbegrip van het OV-plan voor de korte termijn, MER/MOBER-vergunningsplichtig te maken.

EVENTUELE MER OVER DE REGIONALE MOBILITEITSPLANNEN

Het besluit van 20 november 2021³ van de Vlaamse regering (BVR) laat de mogelijkheid open dat een MER-rapport over de regionale mobiliteitsplannen wordt opgesteld. Dit is geen verplichting. In artikel 6, § 3 en 4 wordt bepaald dat de administratie die bevoegd is voor milieueffectrapportage, uiterlijk voor het voorlopige ontwerp van regionaal mobiliteitsplan wordt vastgesteld, beslist of de opmaak van een plan-MER vereist is ofwel over het verzoek tot ontheffing.

Nergens bepaalt dit BVR dat de OV-plannen voor de korte termijn (2022) MER-plichtig zouden zijn of aan een facultatieve MER-doorlichting zouden kunnen worden onderworpen. Op grond van de reeds in 2020 door de vervoerregioraden vastgestelde OV-plannen kan men vaststellen dat hiervoor geen MER/MOBER werd opgesteld. Nochtans lijkt dat wel nodig.

'ADMINISTRatieve' PARTICIPATIE

Het BVR bepaalt de minimale vereisten van het participatietraject dat de vervoerregioraad vastlegt. Indien een MER wordt uitgevoerd, worden de administratie die is bevoegd voor milieueffectrapportage, evenals de gemeenten van de vervoerregio bij het planningsproces betrokken. In dit geval wijst de voor de MER bevoegde administratie de adviesinstanties aan die met de

² Tijdens Commissie Mobiliteit van 21 januari 2021 klaagde Vlaams parlements lid Imade Annouri aan dat de verslagen 2020 van de vergaderingen van de Vervoerregioraad online nergens te vinden zijn en dat 'gewone' gemeenteraadsleden niet op de hoogte zijn van wat er tijdens de vergaderingen gezegd en beslist wordt.

³ Besluit van 20 november 2020 van de Vlaamse Regering over de regionale mobiliteitsplannen met integratie van de milieueffectrapportage, BS 13 januari 2021. Zie ook Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 68.154/3 van 4 november 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de regionale mobiliteitsplannen met integratie van de milieueffectrapportage'.

OV-plan Gent: stadsbestuur betaalt 'wijkbus'

In het Openbaarvervoerplan (OV-plan) Gent vallen – zoals in de overige Vlaamse centrumsteden – vele ontsluitende busroutes weg. Het Gentse stadsbestuur kwam met een oplossing voor enkele van de vanaf 2022 'busloze' wijken door zelf opdrachtgever van Lijnbusdiensten te worden. Een goed, na te volgen voorbeeld voor andere centrumsteden?

Verliezen woonwijken hun ontsluitende bus?

Door de centrumsteden lopen – naast de verbindende tram- en buslijnen langs de 'steenwegen' – van oudsher ook ontsluitende lijnen of ontsluitende lijnsegmenten. Deze ontsluiting werd tot enkele jaren geleden nog verfijnd, bij de uitrol van de basismobiliteit, ook in Gent. Maar volgens het OV-plan vervoerregio Gent zou er vanaf 2022 geen centrumgerichte lijnbus meer komen in een aantal oudere wijken, zoals Ham, Heimis en sociale woonwijk Scheldeoord. Hetzelfde geldt voor enkele dichtbevolkte wijken van deelgemeenten, zoals Sint-Amandsberg Sint-Baafskouter en Zingemkouter en Oostakker Vogelzang. In Mariakerke verliezen de sociale woningen van de Planetenwijk evenals het woonzorgcentrum Zuiderlicht hun bushaltes. Bijgevolg zal vanaf 2022 in enkele wijken de wandelafstand van de vertrouwde maar geschrapt vertrekhalte – dus niet van de thuisvertrekplek – tot de van dan af meest nabije halte schommelen tussen de 600 en de 1600 (bijkomende) meter. Voor veel busreizigers, onder andere oudere mensen, is de fiets of de step naar de halte of naar de bestemming geen geloofwaardig alternatief verplaatsingsmiddel.

"Budget stedelijke P+R-busjes heroriënteren"

In zijn advies aan de vervoerregioraad betreurde het Gentse schepencollege de geplande schrapping van tientallen haltes. De Reizigersbond (REBO) mocht op 7 mei een voorvertoning van het OV-plan door De Lijn bijwonen. REBO stelde

voor om het budget van de zes sinds 2017 door het stadsbestuur ingelegde Parkeer- en Reisbusjes vanaf 2022 aan te wenden om de 'witte vlekken' te dichten die in het kern- en aanvullend net zullen ontstaan. Van dan af zal De Lijn immers zelf frequent busvervoer aanbieden op P+R Weba/Decathlon (geplande lijn 16) en haar busaanbod versterken op P+R Watersportbaan. Een concurrentieslag – op kosten van de belastingbetaler – tussen een betalende Lijnbus en een 'P+R-bus tegen nultarief' zou zinloos zijn, aldus REBO, des te meer omdat elke retourrit van P+R Watersportbaan richting Kouter per vervoerde passagier 15 euro aan stedelijke subsidie kost (in 2018).

Stadsbestuur: "Geen inwoners in de kou"

De jongste jaren werd de Brusselse bevolking over de OV-wijzigingen actief geraadpleegd, zowel over de uitrol van het MIVB-bussenplan als over de eindkeuze van de geplande tramroute naar Neder-over-Heembeek. In Gent was er daarentegen geen overheidsinformatie naar de buurtbewoners over de geplande netwijzigingen. Eind augustus 2020 gaf REBO informatie in enkele wijken die 'hun' bus in het OV-plan zouden verliezen. Meteen kwam er protest van bewoners, middenstanders en buurtgebonden instellingen, verenigd in het comité 'Busje blijft zo' met als motto 'Wij tellen mee'. Een themagemeenteraadscommissie Mobiliteit werd samengeroepen. Eind september ontving bevoegd schepen Watteeuw 1.500 petitiehandtekeningen van buurtbewoners. Hij beloofde dat niemand in de kou zou blijven staan.

Oplossing: stadsbestuur betaalt stedelijke wijkbus

Na de vervoerregioraad van 11 december deelde schepen Watteeuw mee dat De Lijn de route van de geplande aanvullende P+R-lijn 16 zou aanpassen om de wijk Ham te blijven ontsluiten. Het bepalen van de route van aanvullende lijnen behoort tot de beslissingsbevoegdheid van de vervoerregioraad. Tevens wordt de route van deze lijn 16 – oorspronkelijk gepland tot Gent Zuid – vanaf Sint-Jacobs gewijzigd. Zo blijft ze het lokaal dienstencentrum De Horizon, enkele centrum-nabije wijken en het tangentiële segment van de bestaande buslijn 6 tot Sint-Baafskouter ontsluiten. Vanaf 2022 zal De Lijn de busdienst op het lijngedeelte Sint-Jacobs – Sint-Baafskouter in opdracht van het stadsbestuur rijden. Lijn 16 wordt een combinatie van een aanvullende lijn en van een stedelijke wijkbus. Voor Mariakerke kiest het stadsbestuur voor het inleggen van een stedelijke pendelbus met een lusvormige route tussen de Planetenwijk, wzc Zuiderlicht en de eindhalte van een hoogfrequente kernlijn.

Op 12 januari kondigde schepen Watteeuw aan dat het budget voor de zes P+R-busjes vanaf 2022 zal worden gebruikt om de stedelijke wijkbus en de pendelbus Mariakerke te financieren. Het stadsbestuur wenst ook het behoud van het nultarief voor wie van de auto op de (Lijn)bus overstapt aan P+R Weba en P+R Watersportbaan, daar waar Keolis vandaag nog P+R-busjes inzet in opdracht van het stadsbestuur.



Gent, sociale woonwijk Scheldeoord: vanaf 2022 rijdt De Lijn in opdracht van het Gentse stadsbestuur op een ontsluitende wijkbuslijn.

milieueffecten van de uitvoering van het regionale mobiliteitsplan te maken kunnen krijgen wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied.

Wat de participatie betreft, vermeldt artikel 5 van het BVR dat de vervoerregioraad *minstens* bepaalt welke actoren en adviesinstanties betrokken worden bij het planningsproces. Wellicht nog belangrijk is dat de vervoerregioraad vooraf moet bepalen op welke wijze de participatie wordt georganiseerd en vooral hoe met de resultaten van de participatie wordt omgegaan. Ook moet worden beslist hoe de informatieverstrekking zal verlopen. Het participatietraject kan in de loop van het planningsproces wel worden bijgestuurd.

Wat opvalt is dat dit participatietraject zeer 'administratief' wordt benaderd. Nergens wordt bepaald hoe de modale burger betrokken moet worden. De burger zal pas getraptd worden geïnformeerd en zal pas getraptd kunnen participeren. Dit is volgens ons duidelijk geen participatie maar hooguit een vorm van inspraak⁴.

Eenmaal het (eventuele) MER-rapport en het voorlopige ontwerp van regionaal mobiliteitsplan afgerond zijn, moeten de schepencolleges een openbaar onderzoek organiseren.

DE OV-PLANNEN VERTALEN PRINCIPES BASISBEREIKBAARHEID

De OV-plannen voor de korte termijn (2022) hertekenen het bestaande OV-netwerk van De Lijn volgens de principes van de basisbereikbaarheid. Dit wordt vertaald door wijzigingen aan

het exploitatiemodel van de routes, haltes, frequenties en amplitudes van het op de basismobiliteit gestoelde, bestaande OV-netwerk.

Dit gebeurt onder meer door:

- het onderzoeken van de reistijd OV versus auto en het bepalen van de bus- en tramfrequentie⁵ op (ook voor auto's) drukke assen. Bij deze vergelijking wordt geen rekening gehouden met het meest beslissende criterium van nabijheid (wandelaafstand naar de meest nabije halte);
- het opzetten van een stevig netwerk dat uitgaat van stijging in OV-gebruik en het inzetten van de combimobiliteit;
- een busnetwerk dat zowel qua reiswegen als qua dienstregeling beter wordt afgestemd op het NMBS-netwerk en inspeelt op de daadwerkelijke vervoersvraag tussen kernen;
- frequentieverhogingen op alle 'structurende' assen, zowel tijdens weekdagen als in het weekend;
- een substantiële verbetering van het aanbod tussen de randgemeenten en de stedelijke kern(en) door hogere frequenties;
- een betere ontsluiting van grote attractiepolen van regionaal belang;
- het 'rechttrekken' van talrijke bestaande busroutes, waardoor de voertuigen sneller kunnen opschieten en een deel van de gebruikers sneller kan reizen;
- de uitbreiding, op de 'zware' assen van het streeknet, van de avondamplitude;
- de bediening van belangrijke knooppunten van het stadsnet door streeklijnen.



Foto: Reizigersbond

Tot eind 2021 is er nog de hele dag door de overstapvrije bediening van Moerbeke Dorp door de reguliere lijn 92 Dendermonde - Sint-Niklaas. Vanaf 2022 wordt de kernlijn echter gestrekt en zal ze Moerbeke niet meer bedienen. Wie buitend e schoolspits met de bus naar Moerbeke wil, zal dan de nieuwe kernlijn 91 Dendermonde – Hamme - Sint-Niklaas moeten nemen en overstappen op een (te reserveren) semi-flexbus 92 naar Moerbeke Dorp. De Lijn kan deze opgelegde 'aansluiting' richting Moerbeke echter niet bewaken noch waarborgen.

⁴ Dit verschil komt ook naar voren in het Rapport van Werkgroep Participatie uit 2009 voor toenmalig Vlaams minister Marion Keulen: "We vinden het voor veel maatschappelijke problematieken niet meer volstaat dat het bestuur aan mensen vraagt wat het van de plannen van het bestuur denkt. Dat is voor ons inspraak en daarvoor gebruiken we het begrip participatie niet. (...) Participatie is voor ons essentieel om zowel in het gedrag van burgers als in het gedrag van bestuurders tot de noodzakelijke samenwerking te komen om maatschappelijke problemen aan te pakken en om in te spelen op wat in de samenleving aan initiatief groeit." (F. De Rynck, K. Dezeure, Burgerparticipatie in Vlaamse steden, naar een innovierend participatiebeleid, Brugge, Vanden Broele, p. 8).

Of deze opgesomde voordelen het OV-plan voor de korte termijn voor de reizigers aantrekkelijker zullen maken dan het bestaande OV-aanbod, zal nog moeten blijken. Volgende negatieve elementen zullen immers in het OV op korte termijn opduiken (niet limitatieve opsomming):

⁵ Meestal is dat het verhogen van de frequentie op deze lijnen.



Foto: Reizigersbond

Vanaf 2022 zal - althans volgens het oorspronkelijke basisscenario van De Lijn - de aanvullende buslijn Ronse - Oudenaarde een meer gestrekte route met hoger reizigerspotentieel volgen. Die route loopt deels via N60 en Nukerke in plaats van de bestaande route via N454 Louise Marie, Schorisse en Maarke-Kerkem.

- de verhoogde frequentie in de randgemeenten en voorsteden (bijv. Gent, Sint-Niklaas, Roeselare) gaat ten koste van de traditionele ontsluiting van uitgestrekte stadswijken die zich 'tussen' de door de kernlijnen bediende steenwegen bevinden. In deze stadswijken is het winkellapparaat ofwel geleidelijk aan verdwenen (door autogebruik naar op autolocaties gesitueerde supermarkten buiten de wijk) ofwel was het nooit aanwezig; ook voor schoolbezoek na de basisschool is een verplaatsing buiten de wijk meestal nodig;
- de budgetneutraliteit heeft tot gevolg dat sommige streeklijnen niet meer naar het station zullen doorrijden maar geknipt zullen worden aan een stedelijk knooppunt, met een 'dubbele' overstapnoodzaak tot gevolg;
- De Lijn/MOW (consortium) erkent zelf dat de OV-bediening van sommige, tussen twee 'steenwegen' gelegen, gemeentecentra zal verzwakken;
- De Lijn beschikt niet over een systeem om in de mobipunten (Hoppin) een vlotte overstap - door middel van onderlinge aansluitingen tussen bussen onderling of van trams op bussen staduitwaarts - op afstand te bewaken. Bijgevolg kan de totale verplaatsingsduur van een recurrente typeverplaatsing met overstap niet gewaarborgd worden;
- er is er geen enkele waarborg dat de optimale doorstroming op alle kernlijnen tegen 2022 verzekerd zal zijn⁶.

⁶ Bijvoorbeeld: enkele streekbusroutes worden in het OV-plan grondig hertekend, mede omdat er op de oorspronkelijk geplande 'ideale' route ook in 2022 nog onopgeloste doorstromingsknelpunten zullen blijven bestaan. Bijgevolg wordt hun nieuwe route deels door flessenhalzen in het wegverkeer en niet zozeer door vraaggestuurde criteria bepaald.

DE MEERWAARDE VAN EEN MOBER

Wanneer men al deze pro's en contra's tegen elkaar afzet, lijkt het wel nuttig te zijn om over te gaan tot een objectieve beoordeling van de OV-plannen voor de korte termijn. Effecten pro en contra moeten in beeld gebracht worden, waardoor kan aangegeven worden welke weerslag deze wijzigingen hebben op het totale mobiliteitsbeleid en op de gebruikte modi.

Een MOBER zou hiervoor een aangewezen middel kunnen zijn. Met een MOBER kan men onderzoeken of het vervoerssysteem de mobiliteit die wordt gegenereerd door nieuwe activiteiten of plannen nog op kwalitatief hoogstaande wijze kan verwerken. Een MOBER kan onderzoeken wat de impact van het OV-plan is op de verkeersveilig-

heid, de verkeersleefbaarheid, de sociale verdeling van de mobiliteit (waaronder ook inclusiviteit) en op het milieu. Een MOBER gaat na in welke mate de ontwikkeling van nieuwe activiteiten bijdraagt tot een duurzame mobiliteit.

Met een MOBER zou men de effecten op het mobiliteitsgedrag, waaronder de meest geschikte modus, kunnen meten. Daarbij kan dan tot uiting komen welke wijzigingen vereist zijn om tegemoet te komen aan de doelstelling van duurzame mobiliteit.

BESLUIT

De kritiek op het schrappen van haltes op 'omwegen' (ontsluitende lijnsegmenten) neemt stilaan toe. Dit gebeurt nu pas omdat de modale reiziger niet (tijdig) werd geïnformeerd noch geraadpleegd. Minimaal zou nodig zijn dat een MOBER/MER wordt voorzien vooraleer deze OV-plannen vaste vorm krijgen. Enkel via een MOBER/MER krijgt de burger effectief zicht op de gevolgen van deze nieuwe OV-plannen. Via advies/bezwaar kan hij dan veel efficiënter hierop reageren. Vermits men bij ingrijpende werkzaamheden en projecten veelal een MOBER of MER voorziet, is het aan te bevelen dat ook voor deze OV-plannen te doen.

Voor de regionale mobiliteitsplannen voor de lange termijn geeft de Vlaamse regering de mogelijkheid tot het opmaken van een MER. De OV-plannen voor de korte termijn, waarvan de meeste eind 2020 al definitief waren vastgesteld, hebben deze mogelijkheid niet. We pleiten ervoor dat juist voor deze OV-plannen voor de korte termijn een MOBER zou worden opgesteld en dat de burger daardoor bruikbare informatie zou krijgen over de gevolgen van de vele wijzigingen en op die manier beter kan participeren.

Trefwoorden: basisbereikbaarheid, basismobiliteit, halte, mobiliteitsplan, openbaarvervoerplan, MER, MOBER, participatie, vervoerregio.